



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

Nabokommuner i farta, men er de oppmerksomme på dødvingelen?

Linda Bjerkeseth

Totalt antall sider inkludert forsiden: 40

Molde, 16. mai 2010



Høgskolen i Molde

Publiseringsavtale

Tittel på norsk: Nabokommuner i farta, men er de oppmerksomme på dødvinkelen?

Tittel på engelsk:

Forfatter(e): Linda Bjerkeseth

Fagkode: ADM 650

Studiepoeng: 15

Årstall: 2010

Veileder: Ingunn Gjerde

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

☒ ja ☐ nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

☐ ja ☒ nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

☐ ja ☐ nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

☐ ja ☒ nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 16. mai 2010

Antall ord: 10 023

Forord

Denne avsluttende bacheloroppgaven i Juss og administrasjon våren 2010 er et resultat av en lang og krevende prosess. Den største utfordringen har vært å formulere en mest mulig presis fremstilling på en strukturert og overbevisende måte som gjør at leseren kan følge mine tanker og ideer. Når man dykker ned i et spesielt problemfelt over en periode på flere måneder, er det lett å glemme at leseren ikke har det samme forholdet til emnet. Dette har vært en utfordring ikke minst i løpet av den siste fasen av skriveprosessen. Jeg har derfor forsøkt etter beste evne å innlede oppgaven på en slik måte at leseren skal introduseres for temaet og fokus for drøftelsen på en informativ og lettfattelig måte. Jeg får håpe at dette virker etter intensjonen. Å komme frem til den endelige problemstillingen og finne den teoretiske vinklingen har også medført en del frustrasjon. Jeg vil her benytte sjansen til å rette en stor takk til min veileder Ingunn Gjerde ved Høgskolen i Molde. Uten hennes faglige kommentarer, råd og imøtekommende veiledning kunne ikke resultatet blitt slik det fremstår i dag.

Mitt ønske for denne avsluttende testen på tilegnet kunnskap i løpet av de tre årene jeg har vært student ved Høgskolen i Molde, har hele tiden vært å lære mest mulig nytt og samtidig knytte dette opp i mot bachelorgradens fagkombinasjon. Jeg ser at dette var lettere i teorien enn hva det skulle vise seg å være i praksis. Slike oppdagelser er vel også en del av den kompetansen man tilegner seg i et studium som dette. Mest av alt har disse tre årene gitt meg teoretisk kunnskap og nye perspektiver på samfunnet som jeg er en del av, enten det nå er på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Slik er jeg også i stand til å stille nye spørsmål ved samfunnet rundt meg og samtidig ha en evne til å gi disse spørsmålene noen mulige svar. Det er dette jeg har forsøkt å gjøre i denne oppgaven. God lesning!

Jendem 16. mai 2010

Linda Bjerkeseth

Innhold

1.0 Innledning	1
1.1 Problemstilling.	2
Bør kommunenes styringsutfordringer knyttet til å dekke befolkningens behov for kommunale tjenester løses ved strukturendringer eller ved etablering av nye relasjoner og prosesser?	2
Figur 1: Problemstillingens uavhengige og avhengige variabler.	2
2.0 Teoretisk grunnlag	2
2.1 Governance vs. government som overordnet perspektiv.	2
2.1.1 fokus på inntaksprosessen og berørte gruppers medvirkning i planprosesser.	3
2.1.2 Strategiske beslutninger og informasjonssøking.	3
2.1.3 Begrunnelser for kommunalisering.	3
2.1.4 Medvirkning – verdi med dype røtter.	4
3.0 Metode	5
4.0 Oppgavens avgrensning. Eksempelet Søre Fræna – Julsundet.	5
4.1 Bakgrunnsinformasjon – kontekstforståelse.	5
4.1.1 Fræna kommunes planlegging av skolestruktur / skolebruksplan.	7
4.2 Innledende spørsmål	8
5.0 Governance som ideal.	9
5.1 Medvirkning etter Plan og bygningsloven.	9
5.2 Kommunestruktur og medvirkning etter Inndelingslova.	10
6.0 Government som realitet.	11
6.1 Stiavhengighet preger utviklingen.	13
7.0 Hva skal til for å fremme kommunal styring?	14
7.1 Grensejustering som løsning?	16
7.2 Behov må avdekkes.	18
7.3 Overordnet planlegging som løsning?	20
7.4 Diskurs som virkemiddel?	20
7.5 Hvordan kan kommunene bli oppmerksomme på dødvinkelen?	22
Figur 2: Modell for meningsdanning.	23
8.0 Oppsummering	24
9.0 Implikasjoner.	25
10. Avsluttende kommentarer	26
Litteraturliste	28
Vedlegg 1: Kart over Fræna og Aukra kommune.	31
Vedlegg 2: Planlegging i Julsundet Sentrum	32
Vedlegg 3: Kommunestyrebehandling Aukra kommune: Høring skole – skriv fra Fræna kommune.	33
Vedlegg 4: Grensejustering Vaksdal og Modalen 1.	35
Vedlegg 5: Grensejustering Vaksdal og Modalen 2.	36

1.0 Innledning

Mange studier tar sikte på å avdekke holdninger knyttet til kommunesammenslutninger. I Norge er det tradisjonelt stor motstand mot dette i motsetning til Sverige og Danmark der befolkningen ser fordeler med hensyn til bedre tjenesteyting som en god grunn for sammenslutninger i større enheter. Geografien og befolkningsstrukturer gjør sitt til at Norge kanskje må og bør leve med mange små kommuner i tillegg til noen store bykommuner. Siden strukturreformen på 60 – tallet har mye skjedd som kan tale for at kommunegrenser i dag kanskje ikke er hensiktsmessige lenger, men lite har endret seg i denne perioden (SSB / Kommunal - og arbeidsdepartementet. 1997).

1. juni 1995 vedtok Stortinget at frivillighet skal ligge til grunn for kommunesammenslutninger:

Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning...

.....Prinsippet om frivillighet ved kommunesammenslutninger er siden videreført, og ligger til grunn for regjeringens syn på at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet. Det innebærer at eventuelle kommunesammenslutninger skal være tuftet på lokale beslutninger, etter lokale initiativ og lokale vurderinger (St.meld. nr. 12 (2006-2007), 91).

Å endre på kommunegrenser er derfor et lokalpolitisk anliggende basert på ønsker fra lokalbefolkningen.

Jeg vil i min bacheloroppgave diskutere hva som kan være løsninger på kommunenes styringsutfordringer når bygdesamfunn på hver sin side av kommunegrensen gradvis vokser sammen. Jeg tror at dette vil være et viktig supplement til forskningen som kan kaste lys over spørsmål som i dag befinner seg i gråsonen eller dødvinkelen som oppstår når kommuner hver for seg arbeider med planprosesser og utviklingsstrategier. Spørsmålet blir om nye relasjoner og prosesser kan være en vel så god løsning som en ensidig fokusering på sammenslåinger. I dag er det et økende fokus på governance og medvirkning som ett tillegg til befolkningens påvirkning gjennom valgkanalen og det representative demokrati. Governance - løsninger som for eksempel interkommunalt samarbeid fremstår også som et virkningsfullt og ønskelig valg for mange kommuner når de søker løsninger på sine styringsutfordringer lokalt. Ulike former for samarbeid øker i omfang, men er avhengig av vilje til samarbeid. Kan slike relasjoner løse dagens styringsutfordringer

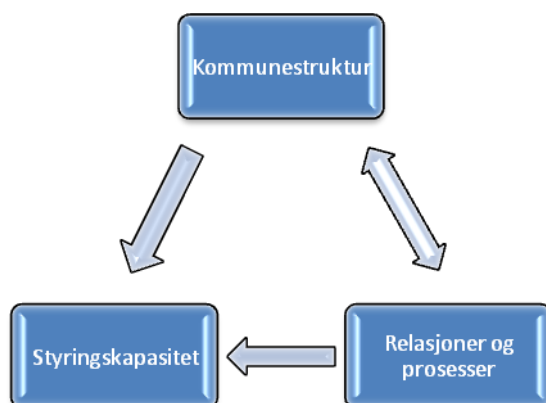
innenfor eksisterende kommunestruktur og hvordan bør medvirkningen foregå dersom hensikten er å finne felles løsninger?

1.1 Problemstilling.

Bør kommunenes styringsutfordringer knyttet til å dekke befolkningens behov for kommunale tjenester løses ved strukturendringer eller ved etablering av nye relasjoner og prosesser?

Problemstillingens uavhengige variabler er strukturendringer, relasjoner og prosesser. Den avhengige variabelen er kommunens styringskapasitet i forhold til å yte kommunale tjenester. Med strukturendringer menes endringer i kommunestruktur henholdsvis sammenslåing, deling eller grensejustering. Med relasjoner menes tilknytningsformer mellom ulike aktører i samfunnet og kommunene. De enkelte variablene danner en sammenhengende struktur som vises i modellen nedenfor.

Figur 1: Problemstillingens uavhengige og avhengige variabler.



2.0 Teoretisk grunnlag

2.1 Governance vs. government som overordnet perspektiv.

Oppgavens teoretiske utgangspunkt legges på ulike *former for* styring i kommunen. Løses styringsutfordringer innenfor kommunens egne formelle organer og grenser (government) eller i samarbeid med aktører i omgivelsene (governance) og hvordan bør styringsutfordringene møtes? Mens *government* betegner det tradisjonelle hierarkiske idealet i kommunal styring, gir *governance* - begrepet oss nye briller å se med. Gjennom et slikt perspektiv kan vi avdekke nye styringsrelasjoner og se kommunen som en av flere

aktører som deltar i lokale prosesser (Christensen et.al 2007, s. 190 -192). Begrepet brukes for å avdekke faktiske styringsrelasjoner, men blir også fremstilt som et ideal, denne oppgaven vil belyse begge deler. Her vil fokus legges på befolkningens *medvirkning* i forhold til kommunal planlegging og kommunestruktur – det *ideelle* (Kap 5), hvordan medvirkning foregår i lokale beslutningsprosesser – det *reelle* (Kap 6) og om disse relasjonene har *betydning* for valg av governance - løsninger og strukturendringer som løsning på styringsutfordringer (Kap 7).

2.1.1 fokus på inntaksprosessen og berørte gruppers medvirkning i planprosesser.

Mens Plan og bygningsloven kan ses på som et forvaltningspolitisk virkemiddel overfor kommunene fastsatt av staten, kan den lokale planprosessen tilknyttet for eksempel endringer i skolestruktur ses på som kommunenes iverksetting av statlig politikk. Samtidig kan den kommunale planprosessen analyseres som en egen politisk prosess i kommunenes egen forvaltningspolitikk. David Easton (1953) utviklet i sin tid en modell av den politiske prosess der han skiller mellom inntaks – og uttaksprosesser (Bukve 1997, s. 63). I denne oppgaven rettes fokuset på befolkningens krav og støtte i *inntaksprosessen* i lokale politiske planprosesser.

2.1.2 Strategiske beslutninger og informasjonssøking.

Avgjørelser om kommunen skal produsere selv, kjøpe eller inngå samarbeid tilhører de strategiske beslutningene i en organisasjon. Slike avgjørelser befinner seg i skjæringsflaten mellom hva man *kan*, *vil* og *bør* gjøre (Bukve 1997, 273). I vår sammenheng er det omgivelsene, herunder ulike høringsorganers krav eller støtte som settes i søkelyset. Som jeg vil komme tilbake til senere, er de overordnede målene for offentlig tjenesteyting, forvaltning og samfunnsutvikling allerede satt av sentrale myndigheter blant annet gjennom Plan og bygningsloven. Da blir det opp til kommunene å finne den beste strategien for å oppfylle disse. Jeg vil undersøke om selve søket etter informasjon i inntaksprosessen, som en meningsdannende prosess, kan være av avgjørende betydning for høringsorganenes preferanser og dermed omgivelsenes krav som igjen styrer hva kommunen *bør* gjøre.

2.1.3 Begrunnelser for kommunalisering.

I vår sammenheng vil en verdibasert begrunnelse for hvorfor vi trenger kommunen kaste lys over problemstillingen. I følge L. J. Sharpe's argumentasjon i *Theories and values of local government* (1970) er effektivitet, deltakelse og frihet de tre viktigste

legitimitetsgrunner for dagens europeiske kommuner. Mens *frihet fra* statlig styring var den viktigste begrunnelsen for kommunalisering i før - demokratisk tid i Europa, er denne verdien av mindre betydning i dag. Staten har gått fra å være en undertrykkende makt til å bli folkets støtte og beskytter. I dag er det mer snakk om *frihet til*. *Deltakelsesverdien* rangeres som den nest viktigste begrunnelsen. At befolkningen har mulighet til å påvirke og delta i lokale politiske beslutninger bidrar til å harmonisere og sikre legitimitet til den valgte politikken. En desentralisering av iverksettingen til lokale politiske og administrative nivå, som en kommune, gir også befolkningen en større mulighet for politisk påvirkning i forhold til prioriteringen av offentlige tjenester i sine lokalsamfunn. Deltakelse i lokale prioriteringer danner grunnlag for også å se på kommunene som en skole i demokrati. Sharpe rangerer *effektivitetsverdien* på topp og gir de lokale beslutningsorganer de beste skussmål i forhold til prioriteringseffektivitet. Gjennom de lokale prioriteringene basert på kjennskap til lokalsamfunnets behov, samtidig som flere tjenester kan ses i sammenheng, blir kommunene sett på som effektive iverksettere innenfor sine territorier. Gjennom lokale prioriteringer foretatt av lokale myndigheter blir gevinsten også en økonomisk effektivitet som statlig organisering ikke kan konkurrere med, hevdes det.

2.1.4 Medvirkning – verdi med dype røtter.

Da de greske bystatene innførte direkte demokrati, var begrunnelsen at menneskene selv skulle ha innflytelse på avgjørelser som hadde betydning for livene deres (Myrvold, Skålnes og Winsvold 2004, s. 26). Datidens småbyer og det faktum at svært få var regnet som berettiget til å delta i beslutninger, gjorde at et direkte demokrati var en praktisk løsning. I forbindelse med opprettelsen av nasjonalstater og at stadig flere får stemmerett blir det representative demokrati en praktisk løsning. Ikke alle bør eller kan delta i beslutninger lenger når sakene tiltar både i omfang og geografisk nedslagsfelt. Som representanter i kommunestyrene og bystyrene kan lokalpolitikkerne beslutte på vegne av borgerne innenfor kommunens territorium. Likevel har tanken om direkte demokrati de senere årene fått fornyet oppmerksomhet i form av ulike ordninger. For eksempel har former for brukerstyring, folkemøter og høringer i viktige saker som berører enkeltindivider og grupper av befolkningen blitt vanlig. I stedet for government, ovenfra og ned styring, blir governance, nedenfra og opp styring et komplementært ideal. Tanken er at de som er nærmest problemene vet hvor skoen trykker og at politikernes beslutningsgrunnlag bedres dersom det dannes rom for meningsutveksling og

meningsdanning der flere medvirker. Dette kan imidlertid medføre at befolkningen engasjeres i større grad som brukere heller enn borgere og at sektor - og særinteresser overskygger helhetstenkningen.

Diskursdemokratiet eller det deliberative demokrati har i de senere årene fått ny styrke (ibid s, 33). Rapporten refererer til Habermas (1981) (ibid, s. 29) og til ideens opprinnelse i den klassiske greske demokratiforståelsen der forutsetningen om en *herredømmefri diskurs mellom frie, likeverdige og rasjonelle borgere* skal sikre at den beste løsningen vinner. Det forutsettes dermed at alle valgmuligheter løftes frem og belyses før avgjørelser fattes. Selv om dette idealet kan synes vanskelig å oppfylle og at kommunene er komplekse organisasjoner der målene ofte er motstridende og ressursene knappe, er det likevel grunn til å tilstrebe et slikt ideal. Til tross for begrensningene kan en slik praktisering av demokratiske prosesser skape rom for at aktører utvikler en bredere forståelse for helhetlige samfunnsmessige følger av de standpunkt man forfekter.

3.0 Metode

For å svare på problemstillingen tar jeg utgangspunkt i mitt eget lokalsamfunn i Fræna kommune i Møre og Romsdal og forsøker å sette utviklingen, eller mangelen på utvikling, i et kritisk søkelys. Innledningsvis i Kap. 4 vil jeg derfor starte med å beskrive lokalsamfunnets strukturer slik at diskusjonen kan knyttes opp i mot en bestemt kontekst. Deretter beskrives kort status i Fræna kommunes pågående planprosess knyttet til fremtidig skolestruktur. Denne fremstillingen danner utgangspunktet for en påfølgende teoretisk diskusjon og avgrenser samtidig drøftingen av problemstillingen.

Jeg benytter altså planprosessen tilknyttet skolestruktur og ser denne i relasjon til kommunestruktur og samarbeid da den reiser strategiske spørsmål som omhandler hva kommunen skal produsere selv, inngå samarbeid om, eller som kan utløse debatt om kommunestrukturen.

4.0 Oppgavens avgrensning. Eksempelet Søre Fræna – Julsundet.

4.1 Bakgrunnsinformasjon – kontekstforståelse.

Julsundet og Søre Fræna tilhører hver sin kommune selv om mange forhold taler for en forening og felles løsninger innenfor kommunal tjenesteyting. Julsundet er fastlandsdelen til Aukra kommune og grenser blant annet til kommunedelen Søre Fræna i Fræna

kommune (Vedlegg 1). Siden 1960 – tallet har dette området endret seg mye. Flere kommunale byggefelt ble etablert rundt om i bygdene på denne tiden og befolkningen økte. Området endret seg fra å være dominert av spredte jordbruk til å bli et boligområde også for mange innflyttere. I dag er det ca 720 (Vedlegg 2) innbyggere i Julsundet mens det i Søre Fræna er ca. 1045 (tall fra 2005). Området er igjen inne i en periode med mye byggeaktivitet spesielt i området rundt kommunegrensen. Mens Julsundet har begrensede arealer tilgjengelig har Søre Fræna flere muligheter fordi området er større enn Julsundet som består av en smal stripe land mellom fjell og sjø. Selv om det finnes noen private arbeidsplasser i området arbeider de aller fleste andre steder. Søre Fræna består av fire bygder med hver sin historie og identitet og tidligere lokaliseringsspørsmål om kommunale tjenester har vært preget av dette.

I Fræna kommunes Arealplan for 2003 -2015 er Aureosen pekt ut som kommunedelens senter. Tidligere var det både butikk og post her, men i dag er begge deler lagt ned. Det kan se ut som om Jendem peker seg ut som det naturlige senteret i dag med sin økning i boligbygging og nærhet til Julsundet. Tyngdepunktene av nye etableringer ser derfor ut til å ligge i grenseområdene mellom kommunene. Bygdene har hver sin velforening og begge kommunedelene hvert sitt grendeutvalg som utgjør kontaktorganet mellom innbyggere og kommunene. Barn og foreldre fra begge kommunene er aktive i Ekko Aureosen idrettslag som er et resultat av en sammenslåing av to klubber i Søre Fræna. Her bygges relasjoner mellom innbyggerne i form av felles møteplasser, innsats og resultater. Med stor dugnadsinnsats og støtte fra begge kommunene har klubben anlagt en ny kunstgressbane på Jendem til glede for hele området.

Kommunale tjenester lokalisert i området er grunnskolene, barnehager og helsesøstertjenester. Befolkningen i begge kommunedelene ønsker seg lokale omsorgstjenester for eldre pleietrengende. Mangelen på lokale omsorgstjenester fører til at pårørende til pasienter på sykehjem må reise flere mil eller ta fergen over til øya Gossen (Hoveddelen av Aukra kommune) dersom de skal på besøk.

Julsundet har egen grunnskole hvor barnetrinnet og ungdomstrinnet lokalisert i samme enhet. Her får også ungdomskoleelevene fra Søre Fræna sitt tilbud etter avtale mellom kommunene. Ordningen ble iverksatt i 2005 og løper frem til 2015. På Jendem, ved grensen mot Aukra ligger den ene av Søre Frænas to grunnskoler. Her får 60 elever fra første til og med fjerde klasse undervisning i skolebygget fra i 1988, mens 54 elever fra og med femte til og med sjuende klasse får undervisning ved Aureosen skole som ble bygget i 1977 (tall fra 2008). Avstanden mellom disse to skolene er ca 7 km. Frem til 1988 fikk alle

elevene i Søre Fræna unntatt niende og tiende klasse sin undervisning ved Aureosen skole. Inntil samarbeid på ungdomstrinnet trådte i kraft i 2005 reiste ungdom fra Søre Fræna i niende og tiende klasse til ungdomsskolen i Elnesvågen 3 mil unna. Dette til tross for at Julsundet i mange år har hatt ungdomsskole for sine elever. I dag er barna i området fordelt på tre skoler med ca. 1 mils avstand til hverandre. Det totale elevtallet for alle tre skolene er i underkant av 300 fordelt på 1 – 10 klasse. I løpet av skolegangen er alle så nær som elevene i Julsundet avhengig av skoleskyss. Kort veg til skolen er viktigst for de aller minste barna, men spredningen i bosetting og en skolekrets med flere bygder, gjør at slike hensyn blir vanskelig å ivareta for Fræna kommune. I Søre Fræna er det bare barn fra Jendem som kan gå til skolen de fire første årene. Her finnes også ny gangveg, finansiert av Aukra kommune, frem til skolen i Julsundet. Den stod ferdig samme år som samarbeidet på ungdomstrinnet startet. Samarbeidet på ungdomstrinnet fremstår for mange som en vellykket og god løsning både faglig og sosialt. Man slipper også den lange bussturen til Elnesvågen, samtidig som det skaper relasjoner til andre ungdommer i nabobygda. Ordningen gjør at ungdommene har venner i nærheten som det er lettere å ha kontakt med også på fritiden og er trolig en positiv nyvinning i så måte.

4.1.1 Fræna kommunes planlegging av skolestruktur / skolebruksplan.

I dag er hele skolestrukturen i Fræna kommune under vurdering og flere skoler er foreslått lagt ned. Formålet med prosessen er å finne kvalitativt gode løsninger innenfor en presset kommuneøkonomi. Siden planprosessen startet i 2008 har det pågått en het debatt i de ulike skolekretsene der ingen synes å ville miste skolene sine. For Søre Fræna skolekrets er flere ulike modeller forslått, blant annet et utvidet samarbeid med Aukra kommune også på barnetrinnet (Fræna kommune. 2008. Arkivsak. nr. 2008/2529-18). Parallelt i dag behandler Aukra kommune sin skoleplan. Selv om det foreligger forslag om samarbeidsløsninger mellom de to kommunene fra Frænas side, og berørte grupper fra skolene og de fire bygdene i Søre Fræna har deltatt underveis i planprosessen, ser det ut til at begge kommunene likevel er i ferd med å vedta hver sin separate skoleplan tiltenkt egen befolkning. Alle høringsinstansene i Søre Fræna uttaler i første høringsrunde at elevene må få sitt tilbud i Fræna kommune (Fræna kommune. 2010. Arkivsak nr. 2008/2529-57, 4).

Ad hoc – komiteen, som leder prosessen i Fræna, er sammensatt av politikere og administrativ ansatte i Fræna kommune. Komiteen har, etter vurdering av høringsuttalelsene og ny votering, endret sin hovedinnstilling. Et flertall av medlemmene går derfor bort fra den opprinnelige innstillingen om å arbeide for et utvidet samarbeid

med Aukra kommune innenfor barnetrinnet, mens samarbeidet på ungdomstrinnet foreslås å fortsette etter gjeldende avtale mellom kommunene. Flertallet i utvalget går nå inn for en utbygging av Jendem skole og en nedleggelse av driften ved Aureosen slik at de står igjen med en driftsenhet i Søre Fræna. Dersom flertallets innstilling tas til følge i kommunestyrets behandling av saken kan området ende opp med to skoler med en avstand på 2 km til hverandre, en i hver bygd på hver sin side av kommunegrensen med tilbud til elever fra egen kommune. Den separate løsningen blir lokalisert nettopp i et område hvor barna ville ha fordeler av å bli kjent med barna fra nabobygda. Saken er nå ute på andre høringsrunde og skal ferdigbehandles innen sommeren 2010. Høringsprosessen er altså inne i sin slutfase når denne oppgaven skrives. Aukra kommune har også blitt bedt om å komme med innspill til høringsutkastet, men avventer et politisk vedtak i Fræna kommunestyre om videre samarbeid før de selv går i gang med eventuelle økonomiske og faglige analyser av et utvidet samarbeid (Vedlegg 3). Slik saken står i dag eksisterer det derfor ingen overordnede vedtak knyttet til samarbeid mellom kommunen for en felles utvikling av grunnskoleopplæring eller andre velferdsoppgaver mellom kommunene med unntak av den avtalebaserte løsningen for ungdomsskoletrinnet.

4.2 Innledende spørsmål.

I denne oppgaven rettes fokus mot kommunenes styringsutfordringer i en tid der stram økonomi medfører at dagens desentraliserte tjenestetilbud står i fare i mange bygdesamfunn. Dersom det er slik at forholdene ligger til rette for en samordning av tjenester for dette området, blir spørsmålet hvordan dette kan eller bør skje. Min undring går på hvorfor befolkningen i dette området ikke ser seg tjent med, eller er positive i forhold til, et samarbeid mellom kommunene for felles kommunale tjenester. En endring av kommunegrensene ville mest sannsynlig føre til at området ble behandlet som en skolekrets og kanskje også vurdert som et bedre utgangspunkt for lokalisering av andre tjenester.

Hva skal til for å legge til rette for en fremtidsrettet utvikling av dette lokalsamfunnet? Må det en strukturendring til, der området legges inn under en og samme kommune, eller kan grunnlag for felles tjenester utvikles gjennom nye relasjoner eller prosesser? Hvordan skal man skape konsensus og bringe fellesinteresser til overflaten? Gjennom denne oppgaven skal jeg forsøke å besvare disse spørsmålene. Selv om jeg ikke har berørt spørsmål om økonomi, og det godt kan tenkes at det å sørge for seg selv innenfor de ressurser man har

til rådighet er en vurdering som gjøres av aktører når det er snakk om fordeling av knappe ressurser, vil det ikke si at jeg utelukker en slik mulig hindring. Saken er vel heller den at en slik antakelse er en høyst sannsynlig hindring. Aukra kommune nyter i dag godt av sine inntekter fra Ormen – anlegget, mens Fræna kommune sliter med å finne penger til sine oppgaver. Fræna kommune, med sine 9000 innbyggere fordelt mellom flere skolekretser og tettsteder tilsier en desentralisert og kostnadskrevende tjenestestruktur. Denne ulikheten i økonomi, bosetting og geografi mellom de to kommunene er derimot ikke til hinder for å drøfte mulige utviklingsveier, men er kanskje heller en god grunn for å gjøre det. Politikk tar jo nettopp sikte på å fordele knappe ressurser mellom ulike formål og en vurdering av slike fordelingsprosesser er derfor høyst relevant. Om ressursene per i dag tilhører den ene eller den andre kommunen er uinteressant i en større samfunnsøkonomisk sammenheng og i forhold til den enkelte borgers behov for tilfredsstillende offentlige tjenester.

5.0 Governance som ideal.

I dette kapittelet skal vi se hvordan governance foreskrives som et ideal som skal sikre befolkningen innflytelse over utviklingen av eget samfunn, styrke kommunens beslutningsgrunnlag, sikre legitimitet og skape samarbeidsrelasjoner i planprosesser.

5.1 Medvirkning etter Plan og bygningsloven.

I forarbeidene til den nye Plan og bygningsloven av 2008 er § 3-1 *Om oppgaver og hensyn i planlegging etter loven*, andre ledd, kommentert slik:

..det er et hovedformål med planleggingen etter loven at planene skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser ses i sammenheng. Det gjelder både innenfor et geografisk område som f.eks. en eller flere kommuners areal sett i sammenheng, og på et samfunnsområde eller sektor. Alle sektorer og interesser skal delta i planleggingen. Planleggingen skal føre til en samordning av offentlig virksomhet og beslutninger, og samarbeid, både horisontalt mellom de forskjellige sektorer og myndigheter, og vertikalt mellom forvaltningsnivåene. Samordningen skjer både ved at de forskjellige hensyn og interesser kommer fram og avveies i selve planprosessen, og ved at planene blir et felles grunnlag for senere vedtak om gjennomføring (Ot.prp.nr.32. (2007 - 2008), s. 181).

Videre heter det at to eller flere kommunene bør samarbeide når det er hensiktsmessig å samordne planlegging over kommunegrensene (ibid, s. 203), men det sies ikke noe om

hvordan medvirkningsprosesser bør foregå i slike tilfeller. I NOU 2001:7 skriver Terje Holsen og Asle Moltumyr følgende om slike møteplasser for medvirkning:

Gjennom offentlig planlegging skapes en arena der ulike interesser møtes og kan veies mot hverandre. Gjennom økt vekt på medvirkning kan beslutningsprosesser åpnes opp, og det ligger en mulighet for det sivile samfunn til å bli involvert i utviklingen av eget lokalsamfunn som aktivt handlende subjekter i forhold til samfunnsutviklingen (NOU 2001: 7, s. 321).

Det ideelle er altså å skape brede planprosesser der flest mulig deltar og ulike synspunkter fremmes i dialog mellom ulike parter.

5.2 Kommunestruktur og medvirkning etter Inndelingslova.

I forarbeidene til den nye inndelingsloven iverksatt 01. 01. 2002 så man det ikke formålstjenelig å utarbeide regler for når det burde gjøres endringer i kommuneinndelingen siden det ville være vanskelig å utarbeide kriterier som kunne gjelde over tid. Den skal likevel synliggjøre verdier som ligger bak reglene i loven. Loven skal derfor ikke medvirke til eller initiere når endring bør skje, men gi regler som kan lette gjennomføring, sikre deltakelse og at de nye grensene ikke hindrer *tilfredsstillende* tjenester og forvaltning. Likevel gir formålsparagrafen et inntrykk av hvordan grensene bør trekkes og påpeker innbyggernes rett til medvirkning dersom man vurderer å endre kommunegrensene:

Endringer i kommune- eller fylkesinndelingen bør bidra til å skape hensiktsmessige enheter som kan gi innbyggere og næringsliv tilfredsstillende tjenester og forvaltning. Virksomhet etter denne lov skal bygge på prinsippet om lokal medvirkning og rett til å initiere grenseendringer (Ot.prp. nr. 41 (2000 – 2001), s. 22).

Med hensiktsmessige enheter omfattes elementene økonomisk bærekraft, kapasitet og faglig kompetanse. Videre heter det om medvirkning:

Formålet med initiativretten er å gi dei det vedkjem eit høve til å påverke sin eigen situasjon ved å kunne få utgreidd det dei meiner er ei uheldig fylkes-/kommuneinndeling. Departementet fann det derfor verken formålstenleg eller nødvendig at kvar og ein, uavhengig av tilknytning til ei eventuell

inndelingsendring, får ein slik rett til å tvinge fram vidare behandling av forslaget sitt. Initiativretten bør berre tilkome den som vil bli mest omfatta av ei eventuell endring. Kven dette er, vil kunne variere noko frå sak til sak. I mindre endringssaker er det klart at innbyggjarane i det området/den tettstaden grenseendringa direkte gjeld, bør ha initiativrett. (Ot.prp. nr. 41 (2000 – 2001), s. 29).

Som vi har sett er medvirkning vektlagt både i forhold til strukturendringer og planlegging. Governance er slik foreskrevet som et virkemiddel for å legge til rette for hensiktsmessige inndelinger og gode løsninger innenfor kommunal virksomhet. Denne gjennomgangen bygger opp under viktigheten med å legge opp til kommunale planprosesser som ikke sperrer for en bevisstgjøring blant innbyggerne, politikerne og administrativt ansatte i forhold til lite hensiktsmessige kommunestrukturer og prioriteringer. Det er ofte gjennom planprosesser at innbyggerne trekkes med og dermed her meningsdanning og engasjement kan skapes. Vi skal videre se på om medvirkning og felles løsninger er en del av den virkelighet som vi står overfor når fremtidig skolestruktur vurderes for Søre Fræna og Julsundet.

6.0 Government som realitet.

Vi har sett at governance og medvirkning er foreskrevet som en ideell styringsform i tillegg til den tradisjonelle hierarkiske modellen, men hva skjer i virkeligheten? Planlegges det på tvers av kommunegrensene og trekkes befolkningen med?

I eksempelet med planprosessen tilknyttet skolestrukturen i Søre Fræna ser vi at utstrakt medvirkning benyttes, men at dette ikke endrer befolkningens syn på løsninger i særlig grad. Smertegrensen ser ut til å gå ved kommunegrensen og hit, men ikke lenger, imøtekommes kommunens forslag til endringer i skolestrukturen. Medvirkning ser derfor ikke ut til å ha hatt noen effekter dersom kommunen med dette ønsket å endre befolkningens preferanser i skolesaken. Til tross for at noen av forslagene innebærer samarbeidsløsninger med nabokommunen har prosessene utspilt seg innenfor kommunenes territoriell rammer. Grendeutvalgene tilhører hver sin kommune og ivaretar ikke helheten, men sørger kanskje primært for å hevde territorielle interesser opp i mot andre deler av egen kommune uten å se over til naboen som kanskje også befinner seg i samme situasjon. Foreldregruppene fremmer på sin side funksjonelle interesser og tiltrer rollen som bruker av tjenester.

Som en følge av mangelen på tverrkommunale organer for deltakelse finnes heller ingen fora som bidrar til tillitskapende dialoger på tvers av kommunegrensene. Dialogen mellom

gruppene kommer med andre ord aldri helt i gang. *Rommene* som skal bidra til å fremme samhandling fungerer bare innenfor hvert enkelt høringsorgans grenser. Slik kan vi anta at lokal identitet og frykt for å miste egne tjenester innenfor egen kommune vedlikeholdes. Innbyggerne utsettes ikke for prosesser basert på felles mål og verdier, men skilles og påvirkes kanskje til fortsatt å anse hverandres bygder som adskilte konkurrenter om knappe ressurser. Et stort paradoks i denne antagelsen er at de samme bygdene samarbeider godt innenfor det frivillige liv. Problemet kan derfor ligge i manglende formelle medvirkningsorganer der befolkningen i begge kommunene kan møtes og utvikle felles forståelse for den konteksten de befinner seg i og de muligheter som finnes gjennom felles problemsøking og løsninger. Når en kommune inviterer sin befolkning til møter angående fremtidig utvikling utelukkes jo muligheten for dialog med befolkningen på den andre siden av grensen. Noen interesser, problemer, mål og løsninger defineres derfor ut av den politiske prosess fordi de ikke har sine formidlingsorganer, og government heller enn governance, blir virkeligheten når man drøfter eventuelle samarbeidsmuligheter hver for seg. Det er kanskje her utfordringen ligger. Når kommunene ikke selv skaper slike prosesser og arenaer, hvem skal da ta initiativet. Jeg tenker at dagens praksis knyttet til medvirkning i planprosesser ikke fanger opp nye lokalsamfunn som gradvis vokser frem og som overlapper kommunegrensene slik som vi ser i Søre Fræna og Julsundet. Det som er oppsiktsvekkende i denne sammenhengen er at når befolkningen har frihet til å bestemme, og er autonome i forhold til kommunens støtte og aksept, ser de helt andre muligheter for samarbeidsløsninger enn innenfor de kommunale tjenestene. De finner altså sammen på egen hånd. I det frivillige liv er tilliten stor og deltakerne har også lite å tape, men mye å vinne på å samarbeide. I den kommunale prosessen synes det ikke å være slik. Her finner de ikke sammen selv, kanskje fordi de ikke er autonome i slike situasjoner og kanskje fordi det fokuseres mest på hva man mister og ikke på hva man får.

Når det gjelder skole har de to kommunedelene allerede hver sine skolebygg og ingen synes å ville tape eget tilbud til fordel for en felles løsning til tross for de korte avstandene det her er snakk om. Forslaget om ny felles skole ser heller ikke ut til å friste og et samarbeid på barnetrinnet innenfor eksisterende bygninger avvises på begge sider. Dersom nærhet og dermed sosiale relasjoner og eventuelt kvalitet og økonomi var de verdier som settes høyest skulle man kunne tro at samarbeid over bygde – og kommunegrensene ville være ønskelig i forhold til skolestruktur og øvrige utviklingsspørsmål. Det kan heller virke som om fornøydhet med tjenestene er avhengig av om man får beholde tilbudet i egen bygd, eller i det minste innenfor egen kommune og at nærhet egentlig ikke er

hovedargumentet til høringsinstansene. At ungene i Søre Fræna og Julsundet skal kunne møtes på tvers av kommunegrensene og at de egentlig tilhører ett lokalsamfunn er ikke et argument. Man ser altså ikke lengre enn egen kommunegrense og effektivitet, kvalitetsvurderinger og diskusjonen om nærhet fremmes av geografiske særinteresser og lokale identiteter som ikke utfordres i forhold til en helhetlig tenkning. Slik hemmes fellesinteressene og hele samfunnets vel

6.1 Stiavhengighet preger utviklingen.

Innenfor institusjonell teori kan endringstregghet forklares ved at historiske faktorer legger føringer for hvilken retning den videre utvikling tar. Dette kalles *stiavhengighet* og fører til at beslutninger fattes på grunnlag av, og derfor også begrenses av historien:

Man tar tidligere vedtak og budsjettfordelinger for gitt når man utformer dagens politikk – og bærer i denne forstand med seg en lokal politisk historie som også inneholder prioriteringer fattet tidligere av andre partier enn de som i dag sitter ved makten i den enkelte kommune (NOU 2005: 06, s. 202).

I mange sammenhenger kan stiavhengighet være en fordel dersom den fører til at beslutningene leder frem til måloppnåelse og et trygt eksistensgrunnlag for organisasjonen i fremtiden. I motsatt fall kan den være nettopp det som gjør at man ikke klarer å endre seg i takt med skiftende omstendigheter samtidig som man ikke ser alternative og nye mål. Stiavhengighet vil derfor forhindre dobbelkretslæring og endring av overordnede målsettinger. I slike tilfeller vil man kunne komme til å holde på gamle tradisjoner, vaner eller for eksempel organisasjonsstruktur selv om man strengt tatt burde ha endret. Stiavhengigheten kan gjøre organisasjonen, eller som jeg argumenterer for, kommunen og lokalsamfunnet blinde for alternative muligheter. I stedet for å endre de overordnede rammene for kommunal virksomhet i Søre Fræna og fastlandsdelen av Aukra, kompenseres manglene gjennom avtaler om samarbeid på tvers av grensene, men aller mest velger man løsninger innenfor egne territorielle grenser. Dette gir seg utslag i stagnasjon eller en stegvis / inkrementell utvikling som blir synlig gjennom en gradvis formell sammenkobling av samfunnet som helhet. Samarbeidet om ungdomsskole og den delte løsningen for skoletilbudet på barnetrinnet i Søre Fræna etter 1988, der to av bygdene har blitt tilgodesett med hver sin skolebygning, er eksempler på stegvis utvikling. Stagnasjon vises gjennom manglende utvikling av felles meningsdanning og etablering av

nye tjenester. Vi kan si at planlegging er et ideelt instrument for å drive effektiv og rasjonell politikk, men påvirkes i stor grad av kultur og den kontekst prosessen foregår i. I Danmark og Sverige har kommunesammenslutninger gått smertefritt for seg, men i Norge er blant annet lokal identitet en stabiliserende faktor. Her hjemme forklares noe av denne tregheten til geografiske forhold. Fjell, daler og fjorder deler landet inn i en heterogen gruppe regioner og kommuner med hver sine kulturelle særtrekk. Slike forskjeller kan man også se mellom bygder innad i en kommune. Kulturelle forhold kan derfor være en forklaring på samarbeidsproblemene jeg fokuserer på.

7.0 Hva skal til for å fremme kommunal styring?

Vi har til nå sett at en felles utvikling av Søre Fræna og Julsundet i dag ikke er en selvsagt løsning og at historien, tradisjoner og lokale identiteter legger begrensninger for kommunens planlegging. Hvilke alternative muligheter kan vi se for oss? Bør Stortinget oppheve frivillighetsprinsippet slik at strukturendringer kan styres ovenfra eller er den beste løsningen å skape relasjoner som kan fremme frivillige løsninger initiert nedenfra? Det er ingen grunn til å tro at vi ser noen frivillige sammenslåing av kommunene. Historien har vist at kommunene er sterke institusjoner som foretrekker andre løsninger på styringsutfordringene enn å la seg innlemme og forsvinne inn i en annen kommune. Når kommunene står foran utfordringer velger man heller allianser og samarbeidsformer i form av regionråd og interkommunale selskaper fremfor strukturendringer. Dette er løsninger som kan plasseres innefor en governance tradisjon. For Søre Fræna og Julsundet kunne man heller se for seg et samarbeidsorgan med oppgaver som dekker områdets behov på en bedre måte enn dagens ordninger. Store bykommuner velger å dele kommunen inn i kommunedeler som styres av et kommunedelsutvalg. Et slikt utvalg kunne settes sammen av politikere og administratorer fra begge kommunene og løse problemer basert på helhetlige vurderinger. Betegnelsen på et slikt organ ville være en *samkommune* etter finsk modell der oppgavene og det territorielle nedslagsfeltet kunne bestemmes av begge kommunene. Ordningen ville kunne fremme kommunene som prioriteringseffektive organer uten å gå veien om strukturendringer. Smådriftsulemper kunne reduseres og nye tjenester etableres ut i fra et større befolkningsgrunnlag. Poenget er at man ved en slik organisering vurderer løsningene ut i fra hva problemet består av innenfor den aktuelle konteksten. Om området ligger inn under en eller to kommuner er kanskje mindre viktig på kort sikt enn at man setter i gang en felles utviklingsstrategi som ivaretar helhetlige hensyn og skaper gode løsninger for innbyggerne.

Å trekke opp nye kommunegrenser eller å vurdere de eksisterende grensenes hensiktsmessighet er et sammensatt og komplekst problem. I NOU 2005:06 *Samspill og tillit* belyses slike spørsmål. I relasjonen stat – kommune, og diskusjonen omkring kommunenes autonomi og lokalpolitisk handlingsrom, danner spørsmålet om hva en kommune er eller bør være en grunnleggende konfliktdimensjon. To ytterpunkter for grensedragning trekkes opp:

Hva som er hensiktsmessige kommunale enheter avhenger av repertoaret av oppgaver og bestemmes på grunnlag av en nyttekostnadskalkyle på basis av disse oppgavene. (NOU 2005:06, s. 203).

Det andre ytterpunktet legger vekt på forståelsen av kommunen som en;

..naturlig og organisk enhet med lange historiske røtter, og der offentlige tiltak på dette nivå nettopp skal tilpasses den sosiale ”virkelighet” som slike lokalsamfunn representerer. Sagt på en annen måte er kommunen en offentlig organisatorisk overbygning over det enkelte lokalsamfunn. (NOU 2005:06, s. 202).

Dette andre perspektivet på hva en kommune bør være vektlegger verdien av lokaldemokratiet og taler for at kommunestruktur må avgjøres på bakgrunn av spesifikke lokale forhold. Vi kan si at spørsmålet om offentlige tjenester og kommunegrensen mellom Julsundet og Søre Fræna dreier seg om en vurdering av disse to perspektivene på hva en kommune er eller bør være. På den ene siden kan man derfor forsvare grensen dersom man ikke kan definere Søre Fræna og Julsundet som deler av samme lokalsamfunn og grensen blir derfor legitim ut i fra et lokalpolitisk perspektiv. Legger man til grunn et nyttekostnadsperspektiv i forhold til de tjenester det her er snakk om, vil man trolig kunne hevde at en endring av grensen er den mest hensiktsmessige og rasjonelle løsning siden befolkningsgrunnlaget er lite og avstandene er korte. Sett i forhold til den økte samhandlingen mellom innbyggerne er det likevel tvilsomt om man kan legge til grunn at befolkningen tilhører to adskilte samfunn som naturlig hører inn under hvert sitt lokalpolitiske styre.

Uansett hvordan man trekker opp kartet over kommunestrukturen vil man aldri komme utenom dannelsen av grenseområder. Samtidig vil den store variasjonen i kommunale oppgaver tilsier at dagens territorielle struktur medfører at mange kommuner både blir for store og for små alt etter hvilken type oppgave man vurderer det ut i fra. Spørsmålet man

da må stille seg er hvilke oppgaver som bør ligge til grunn for grensedragningen og hvilke territorier som bør ses i sammenheng. Jørgen Amdam (2004) tar til orde for mindre *basiskommuner* som ivaretar *hyppigtjenester* og *lokal samfunnsutvikling*:

Om ein kan greie å knytte lokal identitet til slik basisproduksjon territorielt, så er det mi vurdering at ein organisatorisk og lokalpolitisk bør arbeide for å utvikle slike einingar uansett ”overbygning”. Men dette kan samstundes krevje at funksjonar som krev større omland, der det er klare stordriftsfordelar m.m. vert løyst av andre organ enn ”basiskommunen”(ibid, s.12).

En slik funksjonell avgrensning vil kunne fange opp de fellesinteresser som jeg mener ikke kommer frem slik kommunegrensen er trukket i dag. Søre Fræna og Julsundet kunne danne en slik *basiskommune* hvor hyppigtjenester som skole, barnehage og omsorgstjenester ble vurdert på bakgrunn av hele området sett under ett. Ikke som i dag der samfunnet deles opp i to unaturlige deler kanskje bare fordi det alltid har vært slik.

Nedenfor vil jeg vise en mulig løsning basert på at frivillighetsprinsippet står fast og som innbefatter strukturendring basert på initiativ fra lokalbefolkningen.

7.1 Grensejustering som løsning?

Ikke alt står stille på kommunestrukturfronten selv om det er det langt mellom endringene. En kanskje lite kjent mulighet dreier seg om grensejusteringer. Jeg har funnet frem til to eksempler som viser endringer basert på lokale behov. I 1999 ble fastlandsdelen av Sande kommune innlemmet i Vanylven kommune etter en lang prosess (St.prp. nr. 44 (1998-99)). Et dagsaktuelt eksempel er søknaden om grensejustering mellom Vaksdal (4110 innbyggere) og Modalen kommune (351 innbyggere) i Hordaland (Vedlegg 4 og 5). To og et halvt år etter kommunenes vedtak om å søke fylkesmannen om grensejustering ligger saken på pulten til kommunal – og regionalminister Liv Signe Navarsete. Søknaden gjelder innlemmelse av to bygder fra Vaksdal i Modalen kommune. Fylkesmannen frarådet grensejusteringen grunnet inntektstap for Vaksdal som mister innbyggere. Selv om en søknad om grensejustering etter loven ikke trenger å forelegges kommunen er det i dette tilfellet foretatt en åpen debatt og det er også foretatt folkeavstemming i begge kommunene. Et flertall i Vaksdal går mot, mens Modalen stiller med åpne armer. I denne saken er begrunnelsen for søknaden, som er initiert av befolkningen, en parallell til forholdet mellom Søre Fræna og Julsundet; Fellesskap i organisasjonsliv og

skolesamarbeid, men også samarbeid innenfor helse og næringsliv. I tillegg er de også to kommuner med ulik økonomisk situasjon slik som tilfellet er mellom Aukra som nyter godt av sine gassinntekter fra Ormen Lange anlegget og ROBEK – kommunen Fræna. Innbyggerne i de to bygdene i Vaksdal ønsker seg over til den kommune som yter de tjenestene benytter.

Mange kystkommuner er ennå avgrenset etter gamle kommunikasjonsformer og kirkesogn, men noen samfunn forsøker altså å endre kommunestrukturen i forhold til dagens sosiale samfunnsstruktur slik Inndelingsloven gir de rett til. I disse lokalsamfunnene har altså befolkningen tatt saken i egne hender og mobilisert endringskrefter til tross for motstand i kommunen for øvrig. At slike saker er sjeldne er kanskje ikke overraskende. Det krever nok både mot og kunnskap for å sette i gang slike prosesser og risikoen for katastrofe ligger nok og lurar i bakgrunnen. Man vil naturlig nok sette bygd mot bygd og kommune mot kommune og konsekvensene kan være store for det sosiale klimaet dersom man ikke blir enige. For noen lokalsamfunn vil kanskje en slik prosess likevel medføre flest positive virkninger. Kanskje ville en grensejustering være en god løsning for Søre Fræna og Julsundet i fremtiden.

I de to eksemplene om grensejusteringer ble befolkningen innlemmet i den kommunen som produserte tjenestene de mottok. Slik ble de også *fullverdige borgere* i det samfunnet de følte seg som en del av og ikke bare brukere av kommunale tjenester. Å arbeide for at befolkningen mottar slike hyppigtjenester fra egen kommune vil derfor styrke borgerrollen og innbyggernes muligheter til å påvirke politiske prioriteringer. Disse eksemplene viser også at samarbeid mellom kommuner kan lede til fremtidige strukturendringer. Interkommunalt samarbeid kan derfor være forløperen til fremtidige sammenslåinger og delinger selv om dette mest sannsynlig vil ta lang tid fordi en slik utvikling være avhengig av befolkningens oppfattelse av identitet og tilhørighet og deres initiativ til endring. Når løsninger på kommunenes styringsutfordringer blir en stadig økning av ulike former for samarbeid vil lokalsamfunn som overlapper kommunegrensene falle i en ullen gråsoner der det er tvil om hvilket overordnet politisk organ man tilhører og hvilke kanaler som finnes for medvirkning i politiske prosesser. Slik kan vi tenke oss at befolkningen i de to eksemplene begynte å tenke annerledes om identitet og tilhørighet. Når stadig flere blir avskåret fra å delta på inntakssiden i politiske prosesser som berører hyppigtjenester som skole, barnehage og eldreomsorg, vil det etter hvert kunne vokse frem et krav fra befolkningen om sterkere muligheter for deltakelse. Det er altså engasjement og vilje som må til både i forhold til å skape samarbeidsløsninger og strukturendringer.

7.2 Behov må avdekkes.

Å endre kommunegrenser, eller etablere samarbeidsløsninger innebærer naturligvis virkninger for befolkningen i de kommuner som berøres, men skal endringer skje forutsetter dette at behovene avdekkes og at noen initierer endring. På et eller annet tidspunkt må altså noen starte endringsprosessen. I eksemplene over har noen åpenbart avdekket slike behov og samtidig satt i verk mobiliseringstiltak for endring av kommunegrensene. Her var det allerede etablert interkommunalt samarbeid som kanskje banet vei for en justering av kommunegrensene, men hvordan skal en utvikling på dette området kunne skje dersom det ikke allerede eksisterer rom for å avdekke om slike ønsker foreligger? Lokalsamfunn som er underlagt to kommuner, og som kan eller bør dele tjenester, har i dag ingen formelle kanaler dersom befolkningen ønsker å påvirke til samarbeid. Formelle strukturer for deltakelse på tvers av kommunegrensene vil eventuelt komme i etterkant av etablerte samarbeid og ikke i forkant. Dette kan forklare hvorfor endringer ikke skjer, eller hvorfor det tar så lang tid. Noen må altså skape slike rom for dialog på tvers av kommunene slik at befolkningen får en reell mulighet for deltakelse og påvirkning. En forutsetning man må anta bør ligge til grunn for at slike rom skal skapes vil være at beslutningstakerne, og befolkningen selv, ser ut over egen kommunes territorium og *avdekker* behov på tvers av kommunegrensene. Staten ser slike behov med bakgrunn i generelle effektivitets- og kvalitetskrav, men har i dag ingen reell makt. Sentrale styresmakter har heller ikke den lokale kunnskapen som skal til for å avdekke hvordan grensedragningen bør foregå i hvert enkelt tilfelle. Mange av politikere og administrativt ansatte i kommunene ser også slike behov, men foretrekker samarbeidsløsninger eller kanskje helst status quo. Hva da med befolkningen? Ser befolkningen de samme utfordringene eller er befolkningen opptatt av andre verdier enn kvalitet og effektivitet? Og dersom de ser slike behov, hvorfor mobiliserer de ikke? Man skulle kanskje kunne stole på at politikerne ville gjøre de nødvendige vedtak når økonomien for eksempel hindrer et godt tjenestetilbud innen skole og eldreomsorg, eller når andre former for felles interesse oppstår i områder som er underlagt ulik politisk og administrativ styring. Når dette ikke gjøres må vi kunne anta at det foreligger ulike og komplekse hindringer som begrenser dette handlingsrommet lokalt i kommunene. I Samfunnsspeilet nr. 2, 2004 *Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs ide*, skriver Rune Sørensen at lokal identitet, rivalisering og forskjellig politisk orientering medfører slike hindringer. Videre skriver han om slike prioriteringer;

Frivillighet betyr altså at borgere og representanter i hver enkelt kommune kan avveie fordelene ved en større enhet mot ulempene. Anta at en liten enhet betyr et mindre tjenestetilbud på grunn av smådriftsulemper og et tjenestetilbud med dårligere kvalitet på grunn av mindre kvalifisert personale. Hvis befolkningen synes disse ulempene er beskjedne sammenlignet med nærhetsgevinstene, så bør vel det være utslagsgivende? Frivillighet kan sees som en del av lokaldemokratiet – et element i lokalbefolkningens selvbestemmelse. Hvis folk prioriterer "politisk nærhet" høyere i noen deler av landet er det vel ingen grunn til at sentralmyndighetene skal nekte dem det (SSB. Samfunnsspeilet nr. 2, 2004 <http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200402/01>)?

Men, er det virkelig slik at befolkningen har et bevisst forhold til denne problemstillingen eller har foretatt reelle valg? Jeg tror ikke det. Spørsmål om kommunestruktur er nok ikke på dagsorden i de fora der befolkningen trekkes med og man må anta at spørsmålet generelt er problematisk å ta opp. I prosjektet *Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling*, iverksatt etter initiativ fra Kommunal - og regional departementet og KS høsten 2003, ble alle landets kommuner bedt om å vurdere kommunestrukturen. 10 000 kommunepolitikere deltok i debatten der bare 25 % av kommunene anså dagens struktur som tilfredsstillende i forhold til å møte fremtidige utfordringer. Det som er interessant i denne sammenheng er at bare noen få kommuner involverte innbyggerne i forkant av behandling i kommunestyrene (St. prp. nr. 61, s. 46). Befolkningen er altså i liten grad involvert i spørsmål om kommunestruktur og man kan derfor ikke påstå at bevaringen av kommunestrukturen er et resultat av en opplyst og bred debatt og rasjonelle valg. I stedet for å engasjeres i de store spørsmål blir de, ganske uforberedt, utsatt for omfattende forslag om nedskjæringer i en av de tjenestene som den norske befolkningen er aller mest opptatt av. Dersom det er slik at mange politikere og administratorer i rundt om i kommunene ønsker en utvikling i kommunestruktur, eller ser at et samarbeid med nabokommunen vil kunne gi bedre og flere tjenester, blir det kanskje feil å starte med å trekke befolkningen med i nedskjæringsspørsmål uten at man også foretar en helhetlig samfunnsvurdering. Vårt eksempel viser hvor vanskelig det kan være å fremme fellesinteresser når man utsettes for en utradering av skoletilbudet man tidligere har kjempet for. Er det derimot stabilitet man håper på virker strategien tydeligvis godt. I kaoset som oppstår rundt saken er det tydeligvis vanskelig for mange å se for seg at endringer vil by på annet enn elendighet. Det er lett å tenke seg at en endring av

kommunestrukturen eller samarbeid om tjenester i dette området er avhengig av andre prosesser og relasjoner enn hva som er tilfellet i dag. Kan bedre utnyttelse av handlingsrommet for interkommunalt samarbeid tilknyttet planprosesser bidra til en utvikling på dette området?

7.3 Overordnet planlegging som løsning?

Som jeg har vist tidligere skal det gjennom planprosessen ideelt sett legges et godt kunnskapsgrunnlag for omfang av tjenestetilbud og kommunen skal bli bevisste på sammenhenger og behov for samordning. Det kan imidlertid stilles spørsmål om slike behov avdekkes og tydeliggjøres slik intensjonen er når dagens planleggingspraksis i kommunene innebærer at dette skjer uten dialog og medvirkning på tvers av kommunegrensene. Jeg mener å kunne vise at slik planprosessen i Fræna og Aukra foregår, dannes ikke arenaer hvor ulike interesser blant befolkningen i forhold til samarbeid om tjenester på tvers av kommunegrensen møtes og avveies mot hverandre. Høringer og folkemøter avvikles i hver grend eller ved hver skole, noe som verken er uvanlig eller et direkte brudd med lovgivningen, men er etter mitt skjønn ikke egnet til å avdekke eventuelle langsiktige fellesinteresser ut over grensene for disse organenes fokusområde. Det kan være grunn til å tvile på dagens medvirkningspraksis knyttet til planlegging er et rasjonelt virkemiddel for fremtidsrettede endringer i kommunale tjenester. Denne manglende utnyttelse av handlingsrommet kan være årsaken til at samarbeidsløsninger ikke ses som et attraktivt valg for mange eller at behov for samordning rett og slett ikke settes på dagsorden.

At befolkningens preferanser kan endres gjennom nye relasjoner blir kanskje ikke annet enn en tom påstand eller gjetning fra min side. Vi kan likevel forsøke å antyde en mulig konsekvens av alternative planprosesser og jeg vil videre stille spørsmålet om også en bredere diskusjon ville kunne påvirke meningsdanningen i spørsmål om samarbeid og kommunestruktur.

7.4 Diskurs som virkemiddel?

I en undersøkelse utført av NIBR på oppdrag fra KS i syv norske kommuner i perioden 2002 - 2003 fant man blant annet at offentlige rom ofte tar form som enveis kommunikasjon og preges sjelden av åpen politisk meningsdanning (Myrvold, Skålnes og Winsvold 2004, s. 26). Hensikten med prosjektet var å studere vilkårene for et levende lokaldemokrati, med særlig vekt på borgernes deltakelse i lokale offentlige rom. Et av flere former for offentlige rom som ble studert var dialogmøter mellom befolkningen og

politikere. Funn fra undersøkelsen (ibid, s. 122 - 123) viser at få innbyggere endrer mening etter deltagelsen. 29 % av innbyggerne generelt endret mening mot bare 9 % av de som deltok som bruker av en spesiell tjeneste. Av politikerne var det 38 % som fortalte at møtene bidro til endret mening. Det er altså lettere å endre standpunkt når man opptrer som innbygger og politiker enn som bruker av en spesiell tjeneste. En forklaring på at politikerne endrer standpunkt i større grad enn befolkningen, kan også ligge i at bare fire av ti politikere i undersøkelsen mente det var rom for å forklare politiske prioriteringer for deltakerne. Bare fire av ti politikere mente at de fikk gi uttrykk for egne meninger mot syv av ti brukere. Politikerne inntar også oftere en lyttende rolle enn brukerne som i større grad uttrykker sine meninger. Bare 41 % av brukerne mente de hadde fått ny kunnskap mot 81 % av politikerne. Dette kan jo også være en forklaring på utvalgets endring av sin innstilling til ny skolestruktur i Søre Fræna. Er det slik at våre folkevalgte representanter i kommunene ikke når frem med sine budskap i møte med befolkningen? Burde politikerne være mere deltagende og aktive i slike møter med befolkningen eller er det befolkningens egne holdninger som legger begrensninger på diskusjonen som meningsdannende dialog?

I diskursdemokratiet dreier spørsmålet seg om *hvordan* preferanser og meninger *dannes*. Sett i forhold til problemstillingen er det vel en slik deliberativ prosess for meningsdanning jeg etterlyser når jeg stiller meg undrende til hvorfor kommunegrensene ikke endres eller at samarbeid blir fraværende i Søre Fræna og Julsundet. I en åpen og saklig meningsutveksling er innhold og gyldighet avgjørende for valgene som tas fremfor hvor mange som er for eller imot. Hvilke forhold bør da diskuteres og trekkes frem dersom diskusjonen skal bli noe annet enn en aggregering av ulike preferanser?

Siden staten endret praksis fra øremerkede tilskudd til rammefinansiering har blant annet mange grendeskoler blitt lagt ned til stor frustrasjon for mange foreldre. Skolene er ikke bare undervisningssted for barna, men også ofte det som gir liv til små bygdesamfunn og mange frykter for disse lokalsamfunnenes fremtid dersom skolen legges ned. Hvilken betydning har denne multifunksjonelle forståelsen av hva en skole er for befolkningens endringsvilje? Vi har sett at lokaliseringsdebatter lett skaper usikkerhet i områder med mange geografiske særinteresser. Nærhet er et argument som ofte brukes av lokalmiljøene når skoler trues med nedleggelse. Hvorfor blir ikke nærhet benyttet som et argument for samarbeid? Hvor nært er nært og hvor fjern er fjernt i en slik sammenheng? Med en felles skole ville barna knytte et bredere kontaktnett i eget lokalsamfunn, lærerne ville bli en del av et større faglig kollegium og ressursutnyttelsen bedre. Ulempene er blant annet at bygder mister skolen som tradisjonelt knutepunkt og samlingsarena for juleavslutninger,

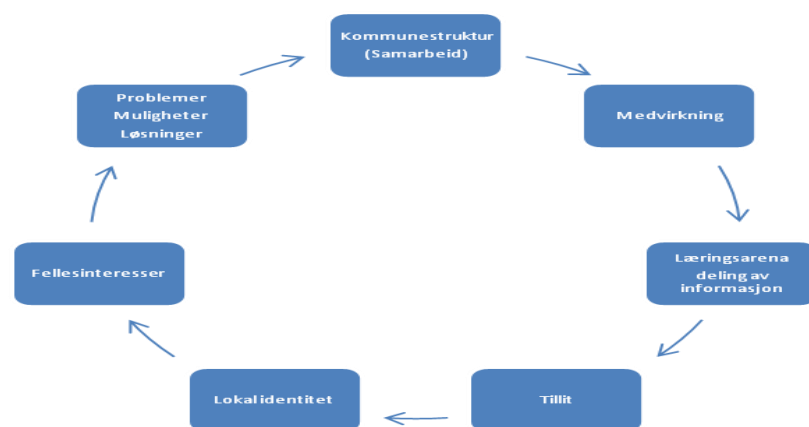
17. mai feiringer osv. Skolene benyttes mange steder som samlingslokaler for ulike aktiviteter utenom skoletiden, men en slik bruk av bygningene trenger jo ikke nødvendigvis å forsvinne selv om undervisningen gjør det. Det kan jo tenkes at det åpnes opp nye muligheter når lokaler frigjøres på denne måten i tillegg til at felles løsning for kommunale tjenester som helhet ville kunne skape grunnlag for økt aktivitet og lokalisering av nye tjenester i området som befolkningen i dag mangler. Regulerings – og byggesaker kunne vært underlagt samme organ og saksbehandlingen ville vært enklere. Kommunene kunne samarbeide om tettstedsutvikling i grenseområdet i stedet for parallellløpet som foregår i dag. Slik ser vi at felles løsninger ville kunne bety både en reduksjon av eksisterende tilbud, men kanskje også en økning og en bedring totalt sett. Utfordringen ligger i å skape denne felles tilhørigheten som kan danne grunnlag for en fremtidig utvikling av kommunale tjenester i området. Da burde det rettes større fokus på hva man får og hva man mister ved de ulike valgene om det nå er samarbeidsløsninger, status quo eller strukturendringer man bestemmer seg for. Slike spørsmål burde kommunene løfte frem for befolkningen slik at de reelt kunne delta i slike viktige avgjørelser som har betydning for det felles arbeidet det er å skape det *gode samfunn*. Slik kunne befolkningen gjøres oppmerksomme på flere muligheter enn de som legges frem i et høringsnotat samtidig som at forståelsen for nødvendigheten av å prioritere bruken av offentlige midler øker.

7.5 Hvordan kan kommunene bli oppmerksomme på dødvinkelen?

Hvor ligger egentlig problemet og hvor dypt må man grave for å finne det? I tillegg til at lokal identitet er en stabiliserende faktor tenker jeg at vår forståelse av kommunegrensene og kommunen som generalistkommune gjør noe med oss i forhold til å vurdere alternative muligheter. Vi kan tolke dette som at det ligger noen grunnleggende antagelser i vår kognitive verden som hindrer fremvekst av alternative problemoppfatninger og dermed syn på for eksempel samarbeid, skolestrukturen, utviklingsmuligheter. Dette er kunnskap om verden som vi tar for gitt og som vi ikke stiller spørsmål ved. Forståelsen av kommunen og kommunegrensens betydning styrer derfor befolkningens syn på hvilke løsninger som kan aksepteres. Dagens formelle medvirkningsstrukturers territorielle avgrensning vil kunne bidra til en bevaring av en slik forståelse og dermed ha betydning for befolkningens støtte, motstand eller forslag til samarbeid og / eller strukturendringer. Vi kan relatere dette til forholdet i Søre Fræna og Julsundet der tjenestetilbud er under debatt, men der befolkningen på hver side av en kommunegrense er avskåret fra å delta på

motsatt side selv om de har sterke interesser i resultatene av prosessen. Ville en tverrkommunal planprosess påvirke meningsdanningen og synet på samarbeidsløsninger? Nedenfor presenteres en modell for hvordan jeg ser for meg at medvirkning kan påvirke syn på samarbeid og kommunestruktur.

Figur 2: Modell for meningsdanning.



Modellen illustrerer en sammenhengende kjede av ulike forhold som kan ha betydning for meningsdanning og befolkningens krav og støtte i inntaksprosessen i kommunens behandling av fremtidig skolestruktur i Fræna kommune. Medvirkning er plassert først i rekken etter kommunestruktur (samarbeid) og styrer dermed resten av prosessen frem til situasjonsforståelsen som igjen legger føringer for syn på kommunestruktur (samarbeid). Forklaringen bygger på diskusjonen i denne oppgaven og antagelsen om at strukturer styrer problemoppfattelse og meningsdanning og at meningsdanningen igjen selv påvirker strukturer.

I en situasjon med stabil kommunestruktur eller manglende samhandling, som er tilfellet for Søre Fræna og Julsundet, kan en endring av medvirkningsformene altså ha betydning for de preferanser som fremmes. Dersom det er slik at endringstregghet delvis skyldes ”tatt for gitt – heter” og ikke er basert på rasjonelle og fornuftige overveielser, vil slike holdninger kunne påvirkes av tillitskapende prosesser som for eksempel diskursdemokratiet legger opp til. Legger man i tillegg opp til tverrkommunale planprosesser der befolkningen møtes og oppfordres til å se mulighetene som ligger i et samarbeid fremfor negative konsekvenser, kan man kanskje gjøre det kunststykke det er å skape rom for en ny identitet og følelse av felleskap som omfatter befolkningen i hele området. Da ville det kanskje ikke lenger være så *farlig* om en bygd eller en av

kommunene ble *tilgodesett* og en annen ikke. Slik kan kommunene komme til å utnytte sitt fulle potensial i å være effektive organer for prioriteringer basert på lokale behov slik som Sharpe (1970) peker på.

Så lenge frivillighetsprinsippet ligger fast vil også endringer i kommunestrukturen mest sannsynlig avhenge av etablering av nye relasjoner, som i andre omgang kan medføre et lokalt endringsinitiativ slik vi så i eksemplene med grensejusteringer. Begge løsningene på kommunenes styringsutfordringer, henholdsvis samarbeid eller endringer i kommunestruktur, er altså avhengig av at arenaer for medvirkning skapes på tvers av kommunegrensene, at mennesker møtes, at fremtidige strategiske valg settes på dagsorden og at meningene brytes i en åpen og tillitskapende prosess.

8.0 Oppsummering

- Innenfor kommunal planlegging er det stort handlingsrom for samarbeid mellom kommuner.
- Befolkningen har også et stort rom for medvirkning, men her er det klare hindringer i forhold til å finne felles plattformer, kanskje fordi dagens strukturer hindrer tillitskapende prosesser intern i den enkelte kommune og ikke minst mellom befolkningen i ulike kommuner.
- Det er ikke nødvendigvis nærhet som er utslagsgivende for hva befolkningen ser seg best tjent med i lokaliseringsspørsmål, men valgene bestemmes mye ut i fra lokal identitet og hvilken bygd eller kommune man tilhører.
- Samarbeid strekker seg så langt man *må* for å sikre opprettholdelse av tilbud som for eksempel innenfor ungdomsskolesamarbeidet som, dersom det ikke videreføres, kan medføre at elevgrunnlaget i Julsundet blir for lite til å opprettholde driften og elevene i Søre Fræna flyttes tilbake til ungdomsskolen i kommunesenteret i Elnesvågen 3 mil unna.
- Dagens praksis knyttet til medvirkning i planprosesser, sammenholdt med politikernes lydhørhet for høringsinstansenes preferanser kan begrense mulighetene for etablering av samarbeidsløsninger og dermed hindre fremtidige strukturendringer.
- Kommunenes planlegging kan sies å være et ideelt instrument for å drive effektiv og rasjonell politikk, men påvirkes i stor grad av kulturen og den kontekstforståelsen som legges til grunn av medvirkende aktører.

- Dagens planleggingspraksis ivaretar ikke formålene i Plan og bygningsloven om å fremme effektive løsninger og avdekke behov for samordning på tvers av kommunegrenser.
- Kommunenes styringsutfordringer kan reduseres ved å etablere nye relasjoner mellom innbyggerne.

9.0 Implikasjoner.

Sett i forhold til den stabile kommunestrukturen, de store samfunnsmessige endringer siden 1960 – tallet og den stadige økningen av samarbeidsløsninger mellom kommuner, vil det være svært sannsynlig at det rundt om i Norge finnes mange tilsvarende forhold som de vi ser i grenseområdet mellom Aukra og Fræna kommune. Dersom dagens skolestruktur er et resultat av politiske prosesser under fravær av diskursiv dialog mellom befolkning og politikere, samt manglende samarbeid over kommunegrensene, er det grunn til å tro at svært snevre geografiske særinteresser kan ha lagt føringer for mange lokaliseringer opp gjennom tidene. Dette er i seg selv ikke et problem. Distriktshensyn har vært og vil også komme til å være en viktig verdi i norsk politikk også i fremtiden, men definisjonen av begrepet *distrikt* bør diskuteres i hvert enkelt tilfelle. En skole i ”hver bygd” er kanskje ikke det som i fremtiden tjener hensynet til barns rett til utdanning best, ei heller kommunen som prioriteringseffektive forvaltningsorganer. De mange nedleggelsene av grendeskolene vi har sett i den senere tid må kanskje ses i et slikt perspektiv. Mange nedleggelser innebærer kanskje ikke så negative konsekvenser som vi ofte presenteres for.

Det hadde også vært interessant å foreta en kvalitativ studie for å finne ut om, og eventuelt i hvilken grad, befolkningen i Søre Fræna og Julsundet stiller spørsmål ved kommunegrensen og den separate løsningen for kommunale tjenester. Hvorfor oppfattes det for eksempel som mer naturlig at elever fra Jendem, som ligger ved grensen til Aukra kommune, får sin undervisning sammen med elever i egen kommune fremfor et tilbud sammen med barna i den bygda som ligger nærmest og som de også kan omgås på fritiden uten å være avhengig av henting og bringing? Dette kunne gi indikasjoner på om mine antagelser om at mentale modeller, eller såkalte *kart*, hindrer nytenkning og holdning til samarbeid på tvers av kommunegrensene.

Dersom man også hadde mulighet til å gå inn i prosessen knyttet til tidligere saker om grensejusteringer, ville disse funnene kunne holdes opp mot funnene fra Søre Fræna. Her

kunne vi avdekke hvordan befolkningen organiserte seg i forhold til å fremme grensejusteringssaken, hvilken kompetanse de hadde og om det var spesielle *gartnere* som frontet saken. Hva fikk dem til å tro at de virkelig kunne endre kommunegrensen, hva satte dem i gang? Hvilke premisser var til stede?

10. Avsluttende kommentarer.

I løpet av denne oppgaven har jeg forsøkt å gi noen indikasjoner på hvilke utfordringer Fræna kommune står overfor når de i en presset økonomisk situasjon forsøker å endre skolestrukturen. Spørsmålet har vært om kommunegrensen bør endres, eller om etablering av nye relasjoner kan medvirke til å styrke kommunen innenfor eksisterende kommunestruktur. Jeg har kommet frem til at nye relasjoner bør etableres og begrunner dette med at manglende tverrkommunale prosesser og relasjoner spiller inn i forhold til befolkningens preferanser. Relasjoner mellom befolkningen i ulike kommuner er også en forutsetning for endring av kommunekartet ettersom lokalpolitikkerne *avventer situasjonen* og sentrale myndigheter har tatt *time out*. En endring her er altså avhengig av at befolkningen selv mobiliserer. Disse slutningene må likevel nyanseres i forhold til begrensninger ved oppgaven.

I min fremstilling av konteksten som ramme for diskusjonen og avgrensning av problemstillingen, har jeg lagt til grunn at området består av flere lokale identiteter der bygdene og kommunegrensen danner territorielle grenser for samhold og fellesinteresser. At jeg har basert bakgrunnsinformasjonen og kontekstforståelsen på egen lokalkunnskap innebærer en usikkerhet i så måte. Andre ville kanskje gi en annen versjon enn den jeg har gitt. En spørreundersøkelse kan avklare slike forskjeller, men det har det ikke vært tid til å gjøre. Det hadde i så fall blitt en egen oppgave. Når det gjelder selve planprosessen, og utfallet av høringsorganenes preferanser, kan andre forklaringer sikkert nyansere dette bildet og kanskje også føre til andre slutninger. Blant annet er høringsorganenes interne sammensetning og argumentasjon ikke behandlet. Det vil for det første si at disse organene ikke nødvendigvis speiler befolkningen som helhet. Det kan hende at en annen sammensetning hadde ført til andre innstillinger og preferanser i saken. For det andre har jeg ikke analysert argumentene i høringsnotater. Mine antagelser om manglende diskurs er basert på at dette samfunnet og dets undervisningstilbud i grunnskolen ikke nødvendigvis forringes ved samarbeidsløsninger og omstrukturering. Derfor er jeg forundret over den massive motstanden mot endringer og samarbeidsløsninger. Høringsorganene har heller ikke deltatt i utformingen av alternative strukturforslag. Kanskje ville de stilt seg

annerledes til saken dersom de deltok på et tidligere stadium. Saken er ennå ikke ferdigbehandlet i kommunestyret og vi vet derfor heller ikke hvordan politikerne forholder seg til de innkomne høringsuttalelsene. Kanskje tar de grep og gjør de nødvendige prioriteringene slik mange andre kommuner har gjort den senere tiden. Resultatet etter andre høringsrunde og endelig voteringsforslag i saken er ikke kjent når denne oppgaven skrives. Jeg har drøftet ut i fra en forutsetning av at debatten ikke har vært preget av en bred og opplyst diskusjon mellom parter som lytter til og vurderer hverandres argumenter. Alle disse antagelsene kan sikkert diskuteres og dette er svakheter som bør tas med når man vurderer sannhetsgehalten og verdien av denne oppgaven. Slutningene vil likevel være relevant dersom disse forutsetningene skulle vise seg å være til stede i virkeligheten.

Litteraturliste

- Amdam, Jørgen. 2004-03-29. *KOMMUNESTRUKTUR*. Høgskulen i Volda og Møreforskning, Volda. <http://tilsett.hivolda.no/ja/Notat/KOMMUNESTRUKTUR%20framtid.doc>.
- Bukve, Oddbjørn. 1997. *Kommunal forvaltning og planlegging*. 3. Utgave. OSLO. Det Norske Samlaget.
- Christensen Tom, Morten Egeberg, Helge O Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness. 2007. *Forvaltning og politikk*. OSLO. Universitetsforlaget AS.
- Fræna kommune. 2008. Arkivsak. nr. 2008/2529-18. *Vurdering av skulestruktur / skulebruksplan*.
- Fræna kommune. 2010. Arkivsak nr. 2008/2529-57. *Vurdering av skulestruktur / skulebruksplan*.
- Kommunal og regionaldepartementet. NOU 2005: 06. *Samspill og tillit*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2005/nou-2005-06/18.html?id=390366>
- Kommunal og regionaldepartementet. Ot.prp. nr. 41 (2000 – 2001) *Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser* (inndelingslova) <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/Odelstingsproposisjonar/20002001/otprp-nr-41-2000-2001-.html?id=163981>
- Kommunal og regionaldepartementet. St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/012/PDFS/STM200620070012000DDDPDFS.pdf>
- Kommunal og regionaldepartementet. St.prp. nr. 44 (1998-99) *Om regulering av grensa mellom Sande og Vanylven kommunar i Møre og Romsdal fylke*. <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/19981999/stprp-nr-44-1998-99-/2.html?id=433394>
- Kommunal og regionaldepartementet. St.prp. nr. 61 (2005-2006) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007* (kommuneproposisjonen) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stprp/20052006/stprp-nr-61-2005-2006-/9.html?id=212292>
- Miljøverndepartementet. NOU 2001: 07 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/nouer/2001/nou-2001-7/24.html?id=364084>
- Miljøverndepartementet. Ot.prp.nr.32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) (plandelen) <http://www.lovdatab.no>
- Myrvold Trine Monica, Sigrid Skålnes og Marte Winsvold 2004. NIBR - rapport 2004:09. / KS. *Et offentlig rom for lokaldemokratiet. Deltakelse, dialog og politiske meninger*. <http://www.nibr.no/uploads/publications/42b654492350c188372fc3108bba78ef.pdf>
- Sharpe L. J. *THEORIES AND VALUES LOCAL OF GOVERNMENT*. 1970. Political studies nr. 2. I Artikkelsamling SAF 306 – *Lokale styreformer* Vår 2009. Høgskolen i Molde.
- SSB/Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1997. *Kommune- og fylkesinndelingen - en historisk oversikt over endringene*. http://www.ssb.no/emner/00/90/rapp_9913/rapp_9913.pdf

SSB. Samfunnsspeilet nr. 2, 2004. *Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé.* Sørensen Rune.
<http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200402/01>

Vedlegg 1: Kart over Fræna og Aukra kommune.

I ruten: Søre Fræna og Julsundet. Julsundet (fastlandsdel av Aukra kommune) vises som det lyse området nederst til venstre i innrammet område.



Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune. Plan og analyse. Kart og fagdata. Snarvegar. Fræna kommune. http://webhotel2.gisline.no/gislinewebinnsyn_frana/ Lastet ned 06.05-10

Vedlegg 2: Planlegging i Julsundet Sentrum

Planlegging i Julsundet Sentrum

Det er fleire store planoppgåver i kommunen for tida. Regulering av Julsundet sentrum er ei av desse utfordringane vi står framom.

Oppgåvene vi skal løyse er først og fremst utvidingsareal til Bergetippen barnehage. Paviljongen som er oppsett er berre av mellombels løysing. Her må vi sjå på tilkomst, uteareal og naudsynt byggeareal for ein bygning i denne storleiken - samt eit utvidingspotensial.

Det er også ein kjensgjerning at vi også snart treng større skulebygningar. Problemstillingane her vil vere mykje det same som for barnehagen og det er ein samanheng mellom dei.

Det er oppnemnt ei plangruppe for å vurdere

desse oppgåvene. Tilsette i barnehagen og skulen seier er at dei ønskjer bygningane mest mogleg samlokalisert med omsyn til driftsoppgåvene deira.

Kommunen har engasjert ekstern plankompetanse for å hjelpe til med desse oppgåvene. Vi har mange gode løysingar sjølv, men det er viktig å ha enda fleire fagpersonar som kan bidra i desse diskusjonane. Meininga er at vi leiter fram alternativa vi har og prioriterer desse.

Vi ser for oss at iløpet av mai vil vi kome fram til eit planforslag for Julsundet sentrum. Grendautva-

let vil få høve til uttale før forslaget vert lagt fram.

I November i fjor gjennomførte vi folkemøte i Julsundet. Vi er takksame for oppslutninga bygda syner. Vi vil i framtida også annonsere planarbeidet vårt slik at alle som er engasjerte i saka får høve til å uttale seg.

Vi er heilt sikre på at vi skal få til gode løysingar i Julsundet som syter for vidare positiv utvikling for bygda.

Folketilveksten flater ut i Aukra

	2005	2006	2007	2008	2009
Fødte	45	44	44	37	40
Døde	29	26	30	27	35
Fødselsoverskudd	16	18	14	10	5
Innvandring frå utlandet	22	9	39	48	53
Utvandring til utlandet	2	19	6	5	7
Innflytting (innenlandsk)	107	147	134	104	132
Utflytting (innenlandsk)	94	112	150	148	169
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	33	25	17	-1	9
Folketilvekst	49	43	32	9	14
Folketallet ved utg. av året	3099	3142	3174	3183	3197

Folketal i Aukra fordelt mellom Gossen og Julsundet

	2005	2006	2007	2008	2009
Gossen	2415	2421	2424	2422	2437
Julsundet	661	679	696	717	722
Uoppgått*	23	42	54	44	38

* Skatteytarar utan adresse registrer på krins

Kilde: Kommuneavisen for Aukra nr.1.mars 2010.

<https://www.aukra.kommune.no/Modules/Page/viewPage.asp?modid=4180&level=4180>

Vedlegg 3: Kommunestyrebehandling Aukra kommune: Høring skole – skriv fra Fræna kommune

PS 95/09 Høyering skole - skriv frå Fræna kommune

Rådmannen si tilråding:

1. Aukra kommune er villig til å forhandle med Fræna kommune om ytterlegare skolesamarbeid.
2. Driftsmessig synest det som samarbeid på barnesteget kan vere lønnsom for begge partar dersom det berre vert 2 parallellar på inntil 3 av årsstega.
3. I tillegg til eigne behov vil det bli investeringar for å ta i mot eit vesentleg antall elevar frå Fræna. Ein vil tru at Aukra må ha ei husleigeordning som dekkjer inn denne utbygginga.

Saksprotokoll i FORMANNSKAPET - 05.10.2009

Behandling

Hanna Valved Korsvik ba formannskapet vurdere om ho var inhabil, utvalet vurderte ho som inhabil. Håkon I. Sporsheim møtte som vara.

Tilrådinga frå rådmannen vart samrøystes vedtatt

Innstilling frå formannskapet:

Som tilrådinga frå rådmannen

Saksprotokoll i KOMMUNESTYRET - 15.10.2009

Behandling

Hanna Valved Korsvik ba kommunestyret vurdere om ho var inhabil i saka. Kommunestyret vurderte ho som inhabil og ho forlot møtet
Møtet vart sett med 20 representantar

Oddbjørg Sporsheim sette fram følgjande forslag:

1. Aukra kommunestyre tek rapporten om skolestruktur i Fræna til vitande
2. Dersom det vert gjort politiske vedtak i Fræna kommune om at Fræna kommune skal be om ytterlegare skolesamarbeid med Julsundet skole, vil Aukra kommune vere villige til å vurdere eit slikt samarbeid.
3. Forslag til moglege samarbeidsmodellar med pedagogiske og økonomiske konsekvensar skal leggst fram for Aukra kommunestyre før eventuelle forhandlingar med Fræna kommune tek til.

Innstillinga frå formannskapet vart trekt

Forslaget frå Oddbjørg Sporsheim vart samrøystes vedtatt

Vedtak

1. Aukra kommunestyre tek rapporten om skolestruktur i Fræna til vitande
2. Dersom det vert gjort politiske vedtak i Fræna kommune om at Fræna kommune skal be om ytterlegare skolesamarbeid med Julsundet skole, vil Aukra kommune vere villige til å vurdere eit slikt samarbeid.
3. Forslag til moglege samarbeidsmodellar med pedagogiske og økonomiske konsekvensar skal leggest fram for Aukra kommunestyre før eventuelle forhandlingar med Fræna kommune tek til.

Kilde: [www.aukra.kommune](http://www.aukra.kommune.no). Politiske saker. Pol. møte 2. halvår 09. 15.10. Møteprotokoll 15.10.09

<https://www.aukra.kommune.no/Modules/Biblio/showBiblio2.asp?modid=8747&level=8747>

Vedlegg 4: Grensejustering Vaksdal og Modalen 1.

Oppdatert: Mandag 08.03.2010 15:57



JA: 67 pst av dei som røysta i Modalen seier ja til å ta mot eksingedølene, konstaterer ordførar Knut Moe, Ove Eidsnes, Steinar Nordaas og Kari Mo, då røystene vart opptalde måndagskvelden. Foto: Jan-Egil Dyvik

Modalen vil ha Eksingedalen

Publisert: 14.09.09 kl. 19.21

Skribent: Jan Egil Dyvik

E-post: jed@avisa-hordaland.no

Eit klart fleirtal av modalingane seier jatakk til å ta mot naboane frå Eksingedalen - det vart 133 stemmesetlar med Ja - og 66 med Nei - eller 67 pst ja- og 33 pst nei-røyster.

Av dei 258 røysteføre i dalen, har altså 199 nytta røysteretten sin - eller 77,1 pst som røysta.

- No har folket sagt sitt, og saka skal opp i kommunestyret torsdag. Då skal dei folkevalde seia sitt, men eg ventar nok at når rådet frå folket er så klart, så vil me nok det vega tungt, seier ordførar Knut Moe i ein kommentar til resultat.

- Sjølv om eg er skeptisk til ei grensejustering, så er eg likevel glad for at resultatet vart så pass klart. Det er noko enklare å forhalda seg til eit såpass klart råd frå folket som dette, enn om det til dømes hadde vore vel 50 pst som hadde røysta for, seier Moe vidare.

Denne saka har mange sider, og Moe har full respekt for dei som meiner noko anna enn han, seier han.

I Vaksdal, der det også er folkerøysting om grensejustering, held dei framleis på å telja røystene til stortingavalet. Resultata frå krinsane i Vaksdal, vil først vera klar rundt kl 22.30, får me opplyst. Me kjem tilbake med meir seinare i kveld.

<http://www.avisa-hordaland.no/toppsak/modalen-vil-ha-eksingedalen/>

Lest 08.03.2010

Vedlegg 5: Grensejustering Vaksdal og Modalen 2.

Grensejusteringa kan bli sak i Stortinget

Magne Solhaug, 04.03.10

Under synfaringa med folk frå kommunaldepartementet sist veke, kom det fram at ein vurderer å la Stortinget avgjera denne saka. – Me har mynde til å avgjera dette sjølv, men denne saka er så spesiell og den betyr så mykje for så mange at, ja – det kan bli aktuelt å ta den heilt til Stortinget, fortalde statssekretær Dag-Henry Sandbakken etter dagsturen i «grensejusteringsland».



Grensejusteringssnakk på Gullbrå. Frå venstre: Ordførar Eirik Haga, statssekretær Dag-Henry Sandbakken og Oddbjørn Vik og Jahn-Olav Nordheim frå Eidsland Bygdaråd.

Sandbakken og medarbeidarane hans vart møtte av ordførarane og rådmennene i Vaksdal og Modalen då dei kom til Dale sist torsdag føremiddag. Til stades var også fylkesmann Svein Alsaker og representantar for Eksingedalen Bygdaråd og Eidsland Grendalag. Desse to laga står bak den felles søknaden frå dei to grendene lengst nord i Vaksdal om i framtida å få verta ein del av Modalen kommune. Søknaden vart sendt for 2,5 år sidan, og ligg no med ei negativ tilråding frå Fylkesmannen i Hordaland til endeleg avgjerd i departementet.

På møtet i Heradshuset orienterte også dei to ordførarane gjestene om kommunane sine ulike ståstader i denne saka.

– Vaksdal er imot denne grensejusteringa. Me taper 26 millionar kroner om me mistar Eksingedalen og Eidsland til Modalen. Mellom 10 og 12 % av inntektsgrunnlaget til kommunen fell bort, sa Haga. Ordførar Knut Moe ønskte, truleg for første gong i offentleg samanheng, dei nære naboane til Modalen velkomne inn i kommunen han styrer.

I grendahuset på Eidsland var det så initiativtakarane sin tur til å fremja saka si. Nok ein gong fekk ein høyra om kor naturleg det er for Eidsland og Eksingedalen å høyra til Modalen i staden for Vaksdal. Dette vart dokumentert med eit godt samarbeid i dag mellom anna innan skule, helse, næringsliv og fritidssysler. Samstundes nytta ein høvet nok ein gong til «å slå laus» på Vaksdal, og fortelja om alt det kommunen ikkje gjer for folka i desse bygdene.

– Tek ein med mellom anna det som Vaksdal sparar i driftsutgifter, vert nettotapet «berre» på 10 millionar kroner, hevda Tollefsen som her viste til tal frå faktainnsamlinga til Vaksdal kommune og frå BKK.

Rådgjevar Ståle Øvrebø hjå Fylkesmannen tok aldri så lite til motmæle, då han hevda at tala Tollefsen kom med ikkje var rette.

<http://vaksdalposten.no/nyhet.cfm?nyhetid=1096> Lest 08.03.2010